

EL PATRIMONIO DE LA FORMA DEL TERRITORIO COMO CRITERIO DE ORDENACIÓN

Joaquín Sabaté Bel*

Una de las más claras competencias y responsabilidades de la proyectación del territorio es la de constituirse en una herramienta útil para el reconocimiento y ordenación de la forma de construirlo. Este objetivo se ha abordado en el Plan Insular de Ordenación de la Isla de Tenerife (PIOT), a partir del estudio de su territorio y de los procesos que han afectado a su transformación, buscando modelos de orden y proponiendo su actualización. Se defiende con ello la firme convicción de que, en la identidad del territorio, está y debe fundamentarse su propia alternativa de ordenación.

Al mismo tiempo, esta finalidad propositiva se enfoca buscando un equilibrio entre recursos y procesos de transformación de carácter muy dinámico. Se trata de reconocer y preservar los valores de un territorio enormemente antropizado, o de las escasas áreas aún no alteradas, como garantía de un cierto equilibrio ecológico; pero, a su vez, prepararlo para responder a las exigencias del turismo, de la agricultura, de los nuevos espacios productivos o de las extensiones de los asentamientos. Se trata, evidentemente, de un mismo objeto de análisis e intervención y, por tanto, la ordenación no debe plantearse como si se tratara de territorios diferentes o con exigencias contrapuestas. Así, el PIOT defiende la necesidad de establecer estrechos vínculos entre el territorio del turismo y el paisaje agrícola, entre aquél y los desarrollos residenciales, entre servicios y actividades productivas, y entre el conjunto de transformaciones y los recursos naturales o artificiales que puedan ser puestos en juego en cada caso.

* Arquitecto. Universidad Politécnica de Barcelona (España).

¿Qué se ha pretendido con los trabajos sobre la forma del territorio?

La mayor parte del crecimiento reciente en Tenerife se ha llevado a cabo al margen de los procesos urbanos ortodoxos, que tienen pautas de tratamiento suficientemente experimentadas. Esto ha conllevado notables desajustes y una actitud, antaño, de pretendida ignorancia del fenómeno, o de simple prohibición del mismo, que conllevaba su incapacidad de impedirlo o de encauzarlo. De esta manera, se ha construido la periferia del área Santa Cruz-Laguna y, asimismo, gran parte de lo que, eufemísticamente, se denomina «suelo rústico» en el conjunto de la isla.

Pero, recientemente, se han planteado la superación de aquel rechazo y la voluntad de encauzar y reconducir dichos fenómenos, potenciando lo que tienen de positivo. Esto resulta patente en el área de expansión capitalina, con el tratamiento de los barrios de autoconstrucción. Resta ahora aplicar dicha nueva filosofía al conjunto de nuestras medianías. Algo se ha avanzado a través de algunos Planes Generales (Arona, Tacoronte), o de la Ley del Suelo Rústico (asentamientos rurales), aunque todavía no suficientemente. El PIOT plantea como hipótesis que, en unas medianías tan intensas, y, en apariencia, tan desordenadamente ocupadas, existen modelos de orden, pautas que han de valorarse positivamente y que reflejan una cultura territorial. Estos modelos, una vez reconocidos y actualizados, deben servir para reproponer los criterios de intervención en dicho territorio.

El reto no es sencillo, porque todavía no se ha construido una disciplina de reconocimiento e intervención sobre el territorio, que cuente con análoga capacidad técnica que la que se ha desarrollado desde el campo de la urbanística, en relación con los procesos urbanos. Y resulta imprescindible que el PIOT se enfoque desde esta disciplina de ordenación territorial, permitiendo un tratamiento del suelo rústico, de especial importancia en Tenerife, que supere la insuficiente e inadecuada regulación que del mismo se ha venido haciendo a través del planeamiento urbanístico, pero que debe tener muy en cuenta, además, que la forma del territorio insular y de la gran mayoría de sus núcleos, obedece a pautas y lógicas rurales.

¿Cuáles son los sucesivos escalones de este enfoque del plan insular?

El trabajo que se ha realizado en el PIOT entiende el territorio como espacio continuo (urbano y rural), con la vitalidad y persistencia de unos elementos vinculantes, más allá de la dialéctica lleno-vacío, y que permanecen con sus intensidades, sus lógicas y sus funciones, en formas y grados diferentes. El antagonismo funcional entre la ciudad y el campo ha provocado, en muchas ocasiones, la simplificación del problema en términos de positivo-negativo, compacto-difuso, y la expansión de modelos concentrados y jerarquizados, prescindiendo de la explotación de otros, seguramente más sutiles. Ni la ciudad canaria es, o debe ser, necesariamente,

compacta, ni tampoco el territorio tinerfeño es su negativo, por lo que las cosas deben pasar por valoraciones mucho más sensibles y menos taxativas. Los modelos de orden no son necesariamente urbanos. También la construcción del territorio aporta desarrollos formales cuyas voluntades proyectuales están engendradas en un conocimiento vital, y forjadas en una cultura rural, agraria, longeva y rica, pero esencialmente diferenciada de la urbana.

El reconocimiento del territorio revela valores estructurales y formas de suelo que inciden directamente en la comprensión de las operaciones constructivas y sobre los elementos de ordenación-regulación a utilizar. Se abre una vía metodológica para su ordenación, a partir del análisis de las relaciones y de la permanencia histórica de sus elementos. Toda propuesta de ordenación territorial debe ir acompañada de la previa discusión sobre su formación y crecimiento, es decir, desde su propia morfología, como combinación de las componentes territoriales.

El trabajo que ahora se presenta se apoya en los inventarios catastrales superpuestos a los planos topográficos, para extraer de ellos una interpretación de la forma del territorio intencionada, en el sentido de redescubrir estructuras geomorfológicas de los tejidos y sistemas territoriales. Los planos catastrales reproducen maneras de hacer en la construcción del territorio, propias de los diferentes procesos agrarios a lo largo del tiempo. Contemplar estos planos con anterioridad a los fuertes procesos de transformación impulsados por la agricultura industrial de exportación, sobre todo en el caso del plátano y del tomate en el Suroeste de la isla, por las nuevas implantaciones turísticas o de segunda residencia, o por las implicaciones suburbanas en la proximidad de los grandes centros de actividad, supone descubrir la matriz de la actual construcción territorial despojada de las posibles desviaciones sectoriales o específicas de un determinado producto final.

A partir de estas reflexiones, el proceso de análisis y propuesta de ordenación territorial ha tenido las siguientes fases sucesivas en la elaboración del trabajo:

1. Formación de una nueva cartografía, como sumatorio del plano topográfico tradicional y del parcelario de rústica. Como lecturas complementarias para la construcción de esta cartografía, se ha procedido, asimismo, al análisis de los procesos de construcción de los caminos y articulación del tejido agrícola, de la incidencia de las pendientes o de la manipulación del agua.
2. Sistematización de las formas construidas en relación a sus factores naturales y artificiales, identificadas en la nueva cartografía.
3. Categorización de un mosaico de territorios mediante la identificación de estas lógicas y sistemas de funcionamiento.
4. Determinación de los criterios de ordenación, de la normativa y de las medidas de delimitación, control y gestión en base a los parámetros detectados.

Evidentemente, esta metodología analítico-propositiva no se ha planteado al margen de las restantes aproximaciones. Así, ha tenido fundamental importancia su interrelación continua con el estudio de las implicaciones territoriales de las actividades económicas y, muy en concreto, de la agricultura y la residencia.

Los trabajos elaborados confirman la existencia de unas pautas y lógicas de orden territoriales. A este resultado se ha llegado a través de la individualización y caracterización de unos elementos formales (edificación, infraestructuras, parcelario), en los que se reconocen, a su vez, unidades y formas de producción de ciudad-territorio diferentes. El esfuerzo posterior se ha centrado en una opción propositiva y alternativa, cuya expresión gráfica, de procedimiento y preceptiva, ha de hacer comprensibles y asumibles dichas propuestas a todos los agentes sociales y de gobierno del territorio de Tenerife.

En este sentido, ya desde el Avance del PIOT y con carácter de ordenación sugerida, que admite ajustes razonados desde figuras urbanísticas más detalladas, se dibujan en los Planes de propuesta de cada una de las Comarcas, los denominados elementos itinerantes que, con las trazas de los caminos, constituyen los ejes de organización de la actividad constructiva sobre el territorio, debiéndose mantener el resto de las áreas que atraviesan, libres de edificaciones y destinadas a las actividades propias de las mismas (generalmente agrícolas).

Asimismo, de dichos trabajos realizados se concluye claramente que la regulación de este territorio requiere de una normativa específica que evite excesivas aplicaciones de parámetros de racionalidad urbana: parcela mínima (en medianías sería mejor hablar de parcelas máximas edificables o prescindir del concepto «parcela»), ocupación máxima (parámetro de densidad urbana), alineación estricta y altura homogénea (la multifuncionalidad de áreas y diversidad de usos desvirtúa esta variable), distancia mínima a límites y caminos (mejor sería referirnos a retirada máxima de las construcciones respecto de los caminos para mantener áreas cultivadas en el interior de las grandes «manzanas» territoriales).

Las tres grandes categorías del territorio tinerfeño

Dos franjas costeras diferenciadas

Desde la lectura formal del territorio insular se distinguen dos franjas costeras bien diferenciadas:

- La húmeda norteña se caracteriza por las mayores pendientes de las tierras próximas al litoral y la abundancia de depósitos aluviales, que favorecen la construcción de huertas de regadío. Aquí se habían venido produciendo la mayoría de los monocultivos intensivos destinados al comercio exterior.

- La otra vertiente, la de los monocultivos intensivos destinados al comercio exterior, la árida costa sureña, de pendientes generalmente más suaves, pero menos apta inicialmente para el cultivo, se ha visto fuertemente transformada en las últimas décadas por la agricultura intensiva y, sobre todo, por las nuevas estructuras turísticas y residenciales, superpuestas a la anterior sin solución de continuidad. El relieve cumple un papel de soporte regular en el caso de las suaves laderas que se entregan al mar, seccionadas regularmente por profundos barrancos.

Las medianías, verdaderos motores de la construcción de la isla

La medianía es el lugar de la primitiva colonización y del asentamiento más denso. Se presenta igualmente con notables diferencias en las dos vertientes de la isla. Las del Norte son de mayor altitud (>600 m.), con fuertes pendientes y mayor actividad agrícola que las del Sur que, por sus dificultades hídricas, no se han desarrollado de forma continua, y que tienden a una relación vertical (medianía-puerto) sistemática, más localizada y puntual.

Las medianías no pueden entenderse como una franja homogénea; las distintas condiciones de la topografía, agua y orientación, crean diferentes inflexiones como localizaciones más adecuadas de los asentamientos o actividades agrícolas. El relieve manda, ordena y limita el lugar de la urbanización y de la colonización rural. Las sucesivas franjas agrícolas diversifican una agricultura que se sustenta en la totalidad de ellas.

El Teide y los macizos

Junto con los macizos de Teno y Anaga, el conjunto de Las Cañadas constituye el territorio de relieve más accidentado, con pendientes superiores al 15% y de considerable altura, lo que ha hecho difícil su colonización. Las trazas de este territorio se geografizan buscando las inflexiones más elementales del suelo. El grano de la división catastral crece considerablemente y los elementos formales se debilitan hasta casi desaparecer. La naturaleza y la vegetación (bosque y matorral), en primer término, y la tierra volcánica, se muestran despojadas de intervención humana. Es el territorio quien domina sobre toda actuación humana.

A partir de esta primera distinción elemental de los diversos territorios de la isla, el trabajo ha desarrollado un análisis más preciso y detallado, aplicando el método en diversos ámbitos seleccionados por su representatividad. Uno de ellos es el que se ejemplifica a continuación.

Un ejemplo de aplicación del método: Tacoronte

Para su más clara comprensión se adjuntan algunos gráficos. El primero es un fragmento de la cartografía base de análisis (catastral+topográfico) correspondiente al municipio de Tacoronte. Su observación permite detectar dos relaciones fundamentales en la organización del territorio: las existentes entre relieve y parcelario, y entre acceso y edificación. Estos componentes definen típicamente el territorio, formalizan las estructuras e identifican, de una manera selectiva y fidedigna, el Medio Ambiente físico.

El primer binomio relieve-parcelario valora el territorio en sus características de superficie y dimensión y, por tanto, sus peculiaridades de pendiente, posición, naturaleza y homogeneización. Para su primera formalización, se utilizan generalmente criterios productivos agrarios. El segundo gráfico permite comprender la estructura de malla primaria de accesos en relación a la división del suelo. Así, se observa que el territorio se organiza en bandas definidas por caminos paralelos a la costa, complementados con otros ortogonales que los relacionan. Esta malla básica subyacente en la organización del territorio es ya, en sí misma, una primera propuesta de nuevos accesos y de continuidad de los ya existentes. Con ello, se consigue racionalizar el actual esquema y homogeneizarlo jerárquicamente, además de mejorar la permeabilidad territorial.

El segundo binomio, acceso-edificación, responde a una valoración itinerante o lineal del territorio. La elección del sitio para situar las trazas en las inflexiones y en los lugares de menor oposición al trazado, se valoran junto a otros caracteres de ajuste topográfico. El tercer gráfico resalta la relación entre los ejes de accesos y las edificaciones. Se comprueba cómo son los ejes verticales los que articulan los asentamientos más irregulares, que tienden a concentrarse en la intersección con los caminos horizontales. Estos soportan bandas de edificación discontinuas, cuya intensidad se incrementa y se distribuye a modo de racimo al conformarse como «núcleos de población».

De otra parte, la comparación entre sistemas de accesos, división catastral y disposición de las edificaciones, permite distinguir las nuevas carreteras de las históricas, pues las primeras, con sus servidumbres geométricas, no organizan parcelario, sino que lo atraviesan, sin tener en cuenta la proporción, ni la forma de las parcelas, ni cuándo se apoyan en los caminos rurales, mientras que la agrupación constructiva tradicional responde a pautas rurales, sin servidumbres geométricas.

Con objeto de concretar una propuesta territorial, se ha escogido un sector de trabajo reducido: la zona de La Atalaya, El Carmen y Cruz de Fray Diego. A partir de la lectura formal de este sector, se ha realizado una hipótesis de propuesta de organización, tanto del sistema de accesos, como de ubicación de las construcciones y de las funciones que, en los diferentes suelos, pueden establecerse. Con este ejemplo se quiere mostrar el análisis de un proceso de evolución parcelario y edificatorio a lo largo del tiempo.

Este sector agrupa los dos modelos de parcelación que existen en Tacoronte: paquetes horizontales en forma de franjas dispuestas paralelamente a las curvas de nivel y paquetes en forma de bolsas definidas por el límite natural de la ladera de los volcanes y de las discontinuidades del terreno. El barranco es el lugar de encuentro singular entre las dos zonas de pendientes y orientaciones distintas.

El siguiente gráfico recoge la evolución del proceso parcelario. La primera etapa corresponde a la división en franjas ortogonales a las curvas de nivel, formando parcelas largas, paralelas entre ellas, que buscan el acceso a las carreteras que limitan al Norte y al Sur. En una segunda etapa, se produce la división longitudinal de estas parcelas en otras nuevas, muy estrechas y largas, que siguen buscando el acceso al Norte y el Sur, y parcelas más cuadradas, que giran alrededor del volcán. En la tercera fase, las parcelas se dividen longitudinalmente por la mitad y aparecen otras nuevas mucho más largas que anchas. Éstas, a su vez, se fragmentan en dos y hacen necesaria la creación de los primeros caminos interiores que les den acceso. Las parcelas se subdividen perpendicularmente al límite inicial. En la última fase, la subdivisión transversal de las verticales va generando pequeñas piezas más regulares. Al mismo tiempo, aparecen caminos interiores que permiten el giro en la disposición de los lotes. De esta manera, se llega a la situación actual, resultado de un mucho mayor troceamiento de las pequeñas parcelas interiores y la abundancia de los caminos interiores, con un loteamiento de conjunto muy poco homogéneo en tamaños y formas. A pesar de ello, se distinguen las líneas maestras de la parcelación originaria. El objetivo, por tanto, de una futura parcelación, sería atender a estos límites parcelarios iniciales, recuperando la antigua imagen ordenada y homogénea del territorio rural.

El siguiente gráfico muestra la evolución de la edificación en las mismas etapas parcelarias, en relación también con la estructura de accesos. En la etapa inicial de la edificación, que está articulada por los accesos horizontales y verticales que corresponden a los caminos históricos, se apoya en ellos, a los dos lados, buscando el acceso más directo. Cada edificación se sitúa en una de las parcelas al borde del camino: hay una continuidad parcelaria y un ritmo edificatorio. Con la aparición de nuevas parcelas como resultado de la subdivisión longitudinal de la segunda fase, las nuevas edificaciones refuerzan el anillo viario que envuelve este paquete y comienzan, por otro lado, a disponerse en forma aislada y dispersa en los nuevos caminos interiores, con escasa capacidad de estructuración territorial. Finalmente, en las últimas etapas, se observa un asentamiento de la edificación, continuo y homogéneo, a lo largo de los ejes principales, con carácter rural, ya que generalmente se presentan edificios aislados, y tan sólo en las pequeñas aglomeraciones «semi-urbanas», entre medianeras. En el interior, la edificación pierde su carácter disperso y se sitúa de forma continua a lo largo de los caminos.

Los análisis anteriores (parcelario y edificación-viario) son la base de partida para la concreción de una propuesta de ordenación que dé pautas sobre la forma de construir este territorio (ejemplificando el alcance que puede tener el PIOT). En otro

gráfico se recoge esta propuesta, cuyo proceso de elaboración y criterios normativos podrían esquematizarse en los siguientes aspectos:

- Se ha querido poner énfasis en la distribución de las funciones colectivas del suelo, centrándolas en vías y nudos.
- Se distinguen las vías primarias y las secundarias, según tenga un servicio general o local respectivamente, y, por lo tanto, su capacidad, forma y trazado responden a esas servidumbres.
- Igualmente, se distingue entre las horizontales, no sólo como respuesta a su posición relativa respecto a la topografía, sino también a su grado de continuidad territorial.
- Los nudos son los puntos de mayor publicidad y, por lo tanto, los garantes de una buena urbanidad.
- Por ello, se opta por su reserva para usos de carácter colectivo, como lugar donde se producen las mayores y mejores relaciones de intercambio, comercio o terciarización y dotación o servicio.
- Por esta razón, se han grafiado en las diferentes categorías de nudos unas hipótesis de contenedores de posibles actividades colectivas, instalaciones o espacios de diferentes usos, en orden a esta jerarquía.
- La residencia se sitúa en las bandas intermedias, a ambos lados de aquellas vías que son susceptibles de contener edificación.
- Las vías rurales no edificables, las áreas agrícolas y las de referencia territorial, junto a las franjas o ejes naturales de torrentes y barrancos, constituyen los elementos patrimoniales y de paisaje que alimentan la identidad propia del lugar.

Así pues, a partir de la interpretación de la forma de construcción de un territorio determinado, se pueden extraer las pautas y lógicas propias que sirvan para su ordenación. Como puede apreciarse, se trata de «formas rurales» de ocupación del territorio que se insertan en una estructura de mayor escala, que les da sentido y permite concebirlas como modelos de orden territorial. Con estos criterios, el PIOT ha venido proponiendo, en otras partes de las islas, los correspondientes modelos específicos. Se recoge, finalmente, la abstracción teórica del modelo propuesto en el sector de La Atalaya.

Territorio y retribución del patrimonio paisajístico

El análisis y las propuestas relativas a la forma (estructural) del territorio reclamaron, desde el inicio de la redacción del PIOT, un enorme protagonismo y ocuparon buena parte de los esfuerzos en la redacción del mismo. La consecución de una herramienta útil para el reconocimiento y ordenación de la forma de construir el territorio se abordó esencialmente a partir de un exhaustivo y muy detallado estudio del mismo, y de los procesos que han afectado a su transformación, buscando modelos de orden y proponiendo su actualización. Se defendía, con ello, la firme convicción de que, en la identidad del territorio, está y debe fundamentarse su propia alternativa.

Subrayamos «territorio» (y no suelo, ni siquiera paisaje) por hacer patente que se rehuye una interpretación reduccionista del mismo, que supondría una preocupación exclusiva del suelo como soporte, o del paisaje en su acepción meramente perceptiva. Se defiende, en cambio, el entendimiento de ésta (la forma) como plasmación de una estructura (relación entre partes) y de una cultura previa, y del territorio, no como soporte, sino como factor básico de la ordenación, con un cometido activo; territorio cuyas características inciden en las actividades que en él se desarrollan y que, a su vez, es construido paulatinamente por éstas.

Principales conclusiones de los trabajos realizados

Los diferentes análisis sobre la forma y construcción del territorio tinerfeño abordados por el PIOT se resumen con detalle en el capítulo de «La forma del territorio» (Ver Memoria del PIOT, Información, Criterios y Objetivos). Una primera conclusión de aquellos estudios es la de confirmar la existencia de unas pautas y lógicas de orden territorial. A este resultado se llegó a través de la individualización y caracterización de unos elementos formales (edificación, infraestructuras, parcelario), en los que se reconocen, a su vez, unidades y formas de producción de ciudad-territorio diferentes. El esfuerzo se ha centrado, además, en una opción propositiva, cuya expresión gráfica, de procedimiento y preceptiva, debe ser capaz de mostrar bien claramente, de hacer comprensibles y asumibles dichas propuestas a todos los agentes sociales y de gobierno del territorio de Tenerife.

En este sentido, en el PIOT y con carácter de ordenación sugerida, que admite ajustes razonados, desde aproximaciones y figuras urbanísticas más detalladas, se dibujan en los Planes de propuesta de cada una de las Unidades Territoriales los denominados «elementos itinerantes» (actualización de un modelo tradicional en el que la edificación se ha venido disponiendo a borde de camino, con un cuidadoso encaje territorial y salvaguardando los mejores terrenos de cultivo). Estos, junto con las vías seleccionadas, constituyen los ejes de organización de la actividad constructiva sobre el territorio. En ellos se propone ajustar una demanda edificatoria, a partir

de una actualización rigurosa de las pautas de nuestra tradicional cultural rural. El resto de las áreas que atraviesan (generalmente rústicas o agrícolas), deberán mantenerse libres de edificaciones y destinadas a las actividades propias de las mismas. Estos elementos itinerantes configuran modelos de ordenación bien diversos en los diferentes territorios de la isla. Su estructura (relación entre los caminos edificables, disposición de los elementos singulares y las dotaciones necesarias, en las cabeceras y finales de estos asentamientos rurales, señalando las «puertas de acceso» a los mismos, o la organización de sus espacios más representativos...), así como los criterios paramétricos (de los diferentes tipos de caminos y de las construcciones...) son objeto de especial atención en los documentos gráficos y en las Normas. En éstas, se recogen, además, diversos modelos con carácter indicativo, que podrán ser ajustados a las características específicas de cada territorio en los correspondientes Planes municipales.

De los trabajos abordados se derivan otras reflexiones, asimismo básicas, que tienen importantes consecuencias en cuanto a las determinaciones del Plan Insular, y requieren, por ello, un debate en profundidad. Entre ellas, cabe destacar las siguientes:

a) Exceptuando un par o tres de ciudades, por sus condiciones de capitalidad, la existencia de terrenos escasamente accidentados o la misma voluntad de fundación, son objeto de un cierto proyecto de su asentamiento, la dualidad campo-ciudad tan clara y concreta en otros territorios, se difumina en Tenerife. Se pueden llegar a afirmar que los restantes núcleos, que hoy consideramos urbanos (al menos a efectos del planeamiento), son agregados de lógicas y sistemas rurales, que se han ido densificando como mecanismo de concentración de actividad. ¿Hasta qué punto, por tanto, se puede hablar de una superación física y cultural de la dicotomía urbano-rural? ¿Por qué, pues, mantener el enfoque habitual del planeamiento en el tratamiento de estos núcleos y del territorio que los engloba?

b) El arraigo y extensión de las formas urbanas claras es muy inferior a las formaciones de los sistemas urbanos (relaciones residencia-producción). Incluso en las excepciones «urbanas» anteriormente citadas, se puede decir que gran parte de la «urbanidad» nace de la concentración y yuxtaposición de lógicas rurales. Llevando, a efectos simplemente dialécticos, este argumento al extremo, podríamos llegar a ponderar la conveniencia de reconocer la práctica totalidad de la isla como suelo rústico. Esto llevaría consigo la exigencia de desarrollar nuevos instrumentos de reconocimiento, ordenación e intervención; de encontrar una alternativa a la actual lógica del planeamiento, que consiste en repartir, sobre un territorio rico y diverso, un salpicado de manchas urbanas. Lógica que encuentra su única justificación en los requerimientos de una Ley del Suelo, hoy ampliamente criticados como genéricos y poco ajustados a la realidad territorial canaria.

c) Para ello, se propone como mucho más adecuado el partir del concepto de territorio como elemento de síntesis, superador del antagonismo campo-ciudad, que está construido con la sabiduría de una cultura, ni urbana ni rural, sino territorial. El

PIOT ha defendido un camino metodológico que consiste en extraer todas las pautas, usos y costumbres que se pueda, de las lógicas y sistemas de construcción histórica.

d) La mayoría de tratamientos del suelo rural se han venido dirigiendo a una idea de racionalidad ordenadora, de raíz estrictamente urbana: zonificación, compartimentación, transposición de modelos de orden urbano, zonas protegidas. Y, efectivamente, existen distintas partes del territorio rural que se podrían diferenciar con criterios zonificadores: zonas arboladas, cultivadas, barrancos, alta montaña, medianías. Pero el suelo rural es multifuncional, las funciones se desarrollan indistintamente, en tanto que el Medio es, en extremo, concreto. Por tanto, se puede y debe ir hacia la fijación, en qué lugar y en qué parcelas se pueden satisfacer necesidades concretas o demandas de planeamiento.

e) Otra conclusión clara es la de la inadecuación de la normativa que, desde el planeamiento reciente, se viene aplicando de forma genérica sobre este Suelo No Urbano. Desde el análisis realizado y desde la óptica con que se ha abordado el PIOT en el tratamiento del territorio rural, se plantea una clara alternativa. Es preciso, por no decir imprescindible, el evitar excesivas aplicaciones de variables paramétricas de origen y racionalidad urbana: parcela mínima (en medianías se sugiere trabajar, por ejemplo, con parcelas máximas edificables o prescindir del concepto de la superficie de la parcela); ocupación máxima (se trata de un parámetro de densidad urbana); alineación estricta y altura homogénea (la multifuncionalidad de áreas y diversidad de usos desvirtúa esta variable y, por tanto, se aconseja su flexibilización); distancia mínima a límites y caminos (se propone en las Normas regular prioritariamente la separación máxima a los caminos, al objeto de garantizar el mantenimiento de las áreas cultivadas en el interior de las grandes «manzanas» territoriales).

Modelos de construcción en suelo rústico

Los modelos de construcción en suelo rústico y las Normas recogen todo este conjunto de consideraciones. En los primeros se concreta, a partir del laborioso proceso detallado, la selección de aquellos caminos más adecuados para ser soporte de la edificación y la organización de éstos en estructuras acordes con las características de cada territorio. Ello lleva a distinguir las diferentes categorías de elementos itinerantes: caminos o senderos de montaña, pistas forestales, carreteras de acceso a las cumbres, caminos de servicio y explotación agrícola, vías edificadas y vías conectoras, para algunos de los cuales se regulan las condiciones de edificación en sus bordes. Igualmente, se reconocen los denominados «hitos territoriales», cruces y cabeceras de elementos itinerantes, puntos estratégicos para la localización de construcciones y actividades de carácter singular. En ocasiones, se señalan los límites de los asentamientos a borde de camino, en su contacto con el viario básico, dando forma con ello a los accesos a dichos asentamientos rurales. La delimitación de un hito

responde, pues, a una doble motivación formal y funcional. Formalmente, un hito resuelve la ubicación de los servicios o pequeñas dotaciones de carácter local necesarias en un modelo territorial relativamente difuso. Los planos recogen, además, los trazados viarios básicos (red insular de carreteras), así como la delimitación y características fundamentales de las denominadas estructuras territoriales. Éstas constituyen ámbitos donde se establecen o pueden establecerse relaciones entre distintos elementos itinerantes y las áreas homogéneas que los soportan y, a su vez, de referencia para los ajustes y modificaciones a introducir desde el planeamiento municipal.

La ordenación del patrimonio natural

Complementariamente, por su especificidad como recursos naturales, se plantea una segunda aproximación en la lectura y ordenación del territorio, la que hace referencia a los que genéricamente se han venido denominando «espacios naturales de interés». La excepcional riqueza del Patrimonio natural insular (incluyendo numerosas especies amenazadas y endemismos) está fuera de toda duda. Tenerife cuenta con una notabilísima y muy representativa red de hábitats y sistemas naturales, con un cometido muy importante en los procesos ecológicos esenciales de la isla. Se ha destacado, además, repetidamente, en los trabajos del PIOT, el notable valor del paisaje (en su más amplio sentido y, en primer lugar, de los espacios naturales más singulares) como recurso y factor en el desarrollo de otras actividades.

Hace muchos años que la Administración ha venido dedicando una especial atención a la protección de estos espacios. No obstante, desde los iniciales inventarios elaborados en el Cabildo, a la recientemente aprobada Ley de Espacios Naturales, pasando por un Plan Especial de Catalogación y Protección no tramitado, por las calificaciones más detalladas en el planeamiento municipal, o en el Proyecto Fénix, dicha protección del Medio natural se han planteado generalmente desde una visión forzosamente restrictiva (conservacionista) y autónoma. El principal objetivo, en este sentido, del PIOT, sería el de vincular precisamente el singular valor de estos espacios con los restantes y con el conjunto de actividades que se dan sobre el territorio.

La protección como intervención activa

Precisamente, una de las primeras constataciones al afrontar la ordenación del Patrimonio natural es la del desfase entre la voluntad de protección desarrollada durante más de una década, y la efectividad real de las medidas adoptadas. Igualmente es constatable que, hasta la fecha, la delimitación de un espacio protegido se ha venido

realizando con un carácter fundamentalmente pasivo, de mero control, entendiéndose, por tanto, por parte de los titulares de los terrenos como un vínculo negativo que, en el mejor de los casos, se aceptaba resignadamente. Parece imprescindible intentar modificar esta tendencia, que lleva a la desarticulación del territorio y de su infraestructura natural y a un proceso crecimiento de deterioro del Medio.

Algunos factores se destacan generalmente como claves en la explicación de esta situación: los vacíos legales y el clima de transitoriedad, la superposición de competencias, la falta de gestión efectiva y la ausencia de cauces adecuados para la financiación de las medidas de protección. Pero cabe añadir, además, los efectos considerablemente nocivos de la mera protección restrictiva, tanto por la desvinculación de determinados ámbitos del resto del territorio, como por las enormes tensiones que suponen las calificaciones urbanísticas.

La intervención activa sobre un espacio protegido debe plantearse como un elemento incentivador de la economía local, capaz de generar recursos económicos en función de sus características, y a partir de una intervención adecuada. Los ejemplos que avalan este punto de vista son ya numerosos y constituyen, en conjunto, una ya dilatada experiencia en la gestión de los recursos naturales. Es en este sentido que se plantea como objetivo básico del PIOT la protección y conservación de los espacios naturales más relevantes de Tenerife. Del reconocimiento del singular valor de la red de espacios naturales se deduce, en primer lugar, la necesidad imperiosa de asegurar su salvaguarda y mejora, la conservación de sus recursos naturales, de su diversidad genética y de los procesos ecológicos que sustentan, así como de las acciones encaminadas a la corrección de los impactos sufridos y a la restauración del paisaje.

La delimitación de las áreas de interés natural

Los criterios de inclusión y delimitación de los diferentes ámbitos son de origen diverso (hitos paisajísticos, representatividad de los hábitats y sistemas naturales, valor de los procesos ecológicos albergados, singularidad de las especies animales, vegetales o minerales, interés científico...) y, en su conjunto, ofrecen una representatividad amplia. En base a los sucesivos estudios realizados se recogen en el PIOT los espacios de interés natural contenidos en:

- a) La Ley de 1987, con los ajustes, reclasificación y otras determinaciones desarrolladas en el Proyecto Fénix y, esencialmente, en la recientemente aprobada Ley de Espacios Naturales de Canarias.
- b) Los suelos rústicos protegidos en el planeamiento municipal.
- c) Las primeras propuestas de protección de los años 80, donde aparecen reiteradamente ámbitos territoriales en los que se reconocen valores

singulares de carácter paisajístico, geomorfológico, botánico o zoológico que, por su menor importancia relativa a nivel de todo el archipiélago, no se mantuvieron en posteriores medidas legislativas.

- d) Aquellos otros elementos paisajísticos que, sin tener un valor relevante a escala insular, constituyen referencias básicas en la estructura de cada Unidad Territorial, que se ha evidenciado con los trabajos de redacción del propio Plan Insular.

Otra de las conclusiones de los trabajos abordados fue la necesidad de ordenar, regular e intervenir en positivo, más allá de la mera restricción, y sin ceñirse asimismo a los estrechos límites, de los que se han verificado como parajes merecedores de algún tipo de protección. Es preciso, para ello, el plantear dichas opciones desde ámbitos de carácter más extenso y vinculando las áreas de interés natural a un conjunto de actividades diversas, tal y como se pretende con la instrumentación de las Unidades de Paisaje.

Para ello, cabe atribuir funciones específicas a cada espacio natural, atendiendo a sus valores intrínsecos y en relación con las actividades propias de la Unidad Territorial en que se integran. Esto implica, en muchos de estos espacios, la posibilidad de superar una etapa de mera preservación con carácter restrictivo, y avanzar hacia una ordenación activa de los mismos, con finalidades diversas: turismo rural, senderismo, investigación científica, educación ambiental, recreación en parques específicamente acondicionados, mantenimiento y potenciación de usos tradicionales...

Ya en el volumen «La forma del territorio» (de la Memoria de la Información, Criterios y Objetivos del PIOT) cada uno de estos espacios relevantes se incluía en una categoría determinada, atendiendo a sus características, y relación con el conjunto del territorio. En función de ello, se establecían las actividades e intervenciones admitidas o propuestas, y se les asignaba un determinado grado de protección y una función específica en la ordenación integral del territorio. Las Normas del PIOT identifican ahora todos aquellos espacios que, en función de su interés geomorfológico, ecológico y paisajístico, por su valor estratégico, por sus características naturales o de conservación de la calidad de vida, deben ser excluidos de los procesos de urbanización o edificación, y sujetos a intervenciones de conservación y mejora. Comprenden ámbitos de diferente naturales, objetivos, estado de conservación y necesidades, por lo que se han establecido diferentes categorías, que van, desde el Parque Nacional del Teide y los Espacios Naturales Protegidos por la Ley del Parlamento de Canarias, a los propuestos directamente por el PIOT, los denominados «Hitos morfológicos» (montañas, barrancos, laderas, macizos, malpaíses y coladas volcánicas), áreas de valor forestal y áreas costeras.

Los objetivos de la ordenación

En todos los casos, los objetivos básicos en estas áreas son los de garantizar la protección y conservación de los recursos naturales y, en concreto, la preservación de su estructura física, valores geomorfológicos y paisajísticos, así como de los ecosistemas asociados: conservar y extender la cobertura vegetal existente, atendiendo a la finalidad de evitar una creciente erosión y desertización de los terrenos; y garantizar el mantenimiento de un conjunto de espacios que, como un sistema, articule el modelo territorial propuesto para Tenerife; asegurar el encaje adecuado de elementos o actividades de interés general, ya sean actualmente previsibles o de futura implantación, estableciendo las reservas adecuadas. Para ello, se regula detalladamente el régimen de actividades en cada área, estableciendo cuáles son propias, admisibles y prohibidas, en función de los objetivos y condicionantes territoriales, así como los instrumentos de gestión y desarrollo de planeamiento para alcanzar las finalidades previstas.

Para cada una de las áreas homogéneas de interés natural se establece un tipo de tratamiento específico a través de diversas figuras de planeamiento urbanístico o ambiental:

- Programas científicos, con el objetivo prioritario del estudio de la conservación de las especies animales y vegetales amenazadas, de sus hábitats, condiciones de reproducción y posibilidades de repoblación a otros ámbitos de la isla.
- Normas de Conservación y los Programas de Restauración ecológica y/o paisajística, con el objetivo de restituir las condiciones ambientales propicias y potenciar el desarrollo de los ecosistemas en aquellos espacios con importantes valores ecológicos afectados.
- Planes Rectores de Uso y Gestión, para espacios de amplia extensión y complejidad.
- Planes Directores, para la conservación de los valores de los espacios propuestos y su estudio con fines científicos y educativos.
- Planes Especiales de Protección Paisajística, para la conservación de los valores ambientales y culturales presentes en ellos.

Se sugieren, asimismo, fórmulas para la gestión de los espacios naturales desde los diferentes escalones de la Administración Pública, en función del ámbito de cada espacio, de la complejidad de la intervención, y de los recursos necesarios para abordarla. Además, por su posición, condiciones del entorno y expectativas creadas, se definen prioridades de intervención, en función de los conflictos y contradicciones entre las propuestas del planeamiento y las finalidades de protección.

La retribución del paisaje

Conviene, asimismo, afrontar el reto, siempre aplazado, de retribuir el mantenimiento del paisaje (ya sea natural o creado por el hombre, como el agrícola). Se trata de un bien que puede asociarse al desarrollo de otras actividades (por ejemplo al turismo). Su preservación y mejora implica necesariamente su retribución, tanto para mantenerlo al servicio o asociado a otras actividades, como para compensar las limitaciones que, en virtud de su adecuado tratamiento, deben ser establecidas.

El paisaje, en la medida en que es un bien escaso, constituye lo que, en términos técnicos, se denomina «un bien económico», porque, además, se ha producido una variación en su cotización. Se trata de un bien económico colectivo, ya que su goce no es excluible, ni exclusivo. No es excluible porque es para todos necesario y gratuito. No es exclusivo porque su disfrute no puede ser restringido a unos pocos. Como bien económico escaso, se debe organizar su uso racional y la racionalidad en la utilización de un bien escaso se puede producir de dos formas, elevando el precio o restringiendo su uso.

Pero el paisaje es, además, un bien libre y público, porque en buena medida ha sido producido por la naturaleza o por la colectividad (incorporando, asimismo, el paisaje construido). Siempre que existen estos bienes públicos, se pueden dar externalidades asociadas que, si son perjudiciales, serán negativas, las denominadas «deseconomías externas». Éstas provocan a la larga un coste social, una repercusión diferida, que deberá abonar en su conjunto la propia sociedad. Por ejemplo, en nuestro caso concreto, el paisaje es un elemento primordial para la supervivencia y la cualificación de la industria turística.

En el proceso de elaboración de un producto industrial, no se pueden mantener elementos negativos que, a la larga, afecten a la propia industria. Ciertamente es que en los procesos productivos tienden a generarse habitualmente deseconomías, pero éstas afectan a terceros y, por tanto, no producen disminuciones en la competitividad del producto elaborado. En la industria turística, por el contrario, las deseconomías externas que se producen indirectamente o, incluso, las que pudieran ser ajenas a la elaboración del producto turístico, la destrucción o degradación del paisaje, afectan a la propia industria turística. Esta paradoja es producto, sin duda, de la dualidad de intereses que se producen sobre el territorio, intereses fundamentales y contrapuestos, intereses de las empresas turísticas e intereses de otros agentes. La degradación de un territorio guardará una relación directa con esta dualidad.

Yendo aún más allá de las consideraciones expuestas, y desde una actitud positiva, cabe ver en la actividad turística, no ya un factor que pudiera haber incidido en la degradación de nuestro paisaje, antes al contrario, como la primera oportunidad para contribuir a su recuperación.

Conviene considerar la posibilidad de retribución o compensación del producto paisaje. Su evaluación es, cuanto menos, compleja. No es un producto que tenga

un mercado claro, por lo que resulta bien difícil evaluar su adecuada retribución. Aún a pesar de esta dificultad, el PIOT propone diversas medidas para contribuir, desde otras actividades, a la recuperación del valor del bien paisaje, y apunta mecanismos y recursos para su mantenimiento y mejora. La retribución del paisaje admite opciones muy diversas, desde la adquisición pública de aquellos espacios de altísimo valor y representatividad, hasta su vínculo a actividades, propias o externas, que puedan coadyuvar a su mantenimiento. En este sentido se recogen algunas alternativas, tales como:

- a) Priorizar la adquisición de espacios naturales de singular interés (vía excepcional y lógicamente no generalizable) y constituir, de este modo, un Patrimonio natural a escala insular. Estas adquisiciones podrían basarse en los siguientes criterios: completamiento de extensos ámbitos de propiedad pública, vínculo a procesos ecológicos esenciales, altísimo valor individualmente considerados (endemismos), urgencia de la intervención por peligro de desaparición o de grave alteración de los hábitats albergados...
- b) Su compensación, a través del planeamiento urbanístico, como ámbitos vinculados a un aprovechamiento externo.
- c) El vínculo de dichos espacios a actividades como el turismo, para el que resultan factores esenciales dentro de las Unidades de Paisaje, y la articulación de medidas encaminadas a su salvaguarda y mejora.
- d) La realización de actividades recreativas (parques temáticos, turismo rural...) que, convenientemente reguladas, permitan generar recursos destinados al mantenimiento de los propios espacios.
- e) La compensación a los municipios y comunidades que resulten especialmente afectados por las limitaciones establecidas, por medio de los Fondos de Cooperación Intermunicipal o de las transferencias específicas; la asunción de parte de la «carga ambiental» por otra Administración con mayores recursos; o la realización de obras de equipamiento e infraestructura, así como de previsión de actividades alternativas, para mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas.
- f) Las subvenciones o compensaciones, directas o indirectas (exenciones fiscales) a aquellos propietarios o asociaciones que cumplan con las finalidades y requisitos de la conservación.

En este sentido, el PIOT plantea, dentro de los ámbitos de referencia para los proyectos turísticos, vínculos entre las áreas necesarias para dichos proyectos y las de interés natural o agrícola, al objeto de garantizar su salvaguarda, transferencias de recursos desde dichas iniciativas a los asentamientos de la población de servicios, figuras como las de los parques agrícolas y, en general, unas Normas con diversos mecanismos incentivadores del mantenimiento del paisaje.

**Ciudades, 4
1998**

TERRITORIO Y PATRIMONIO

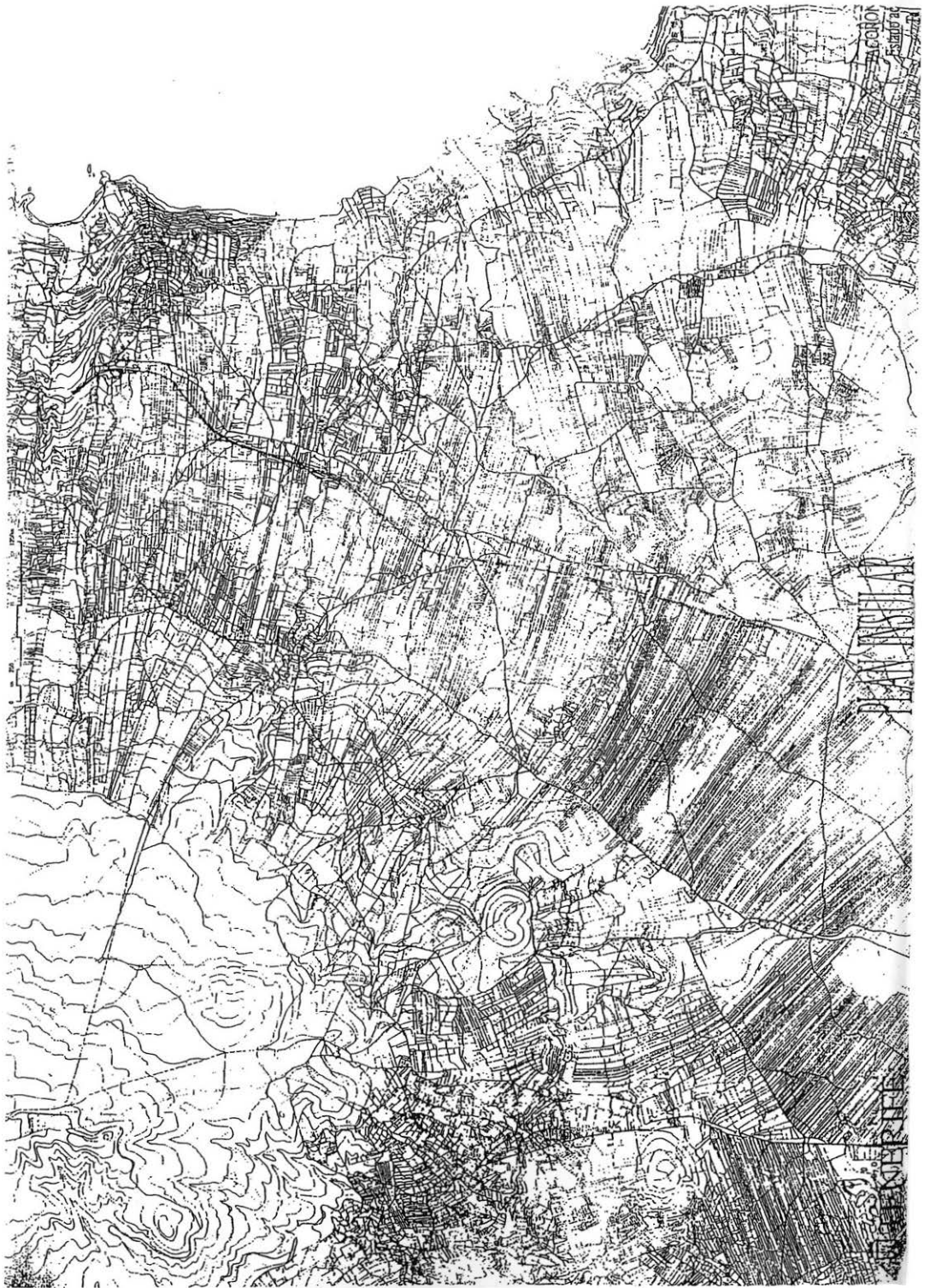
FE DE ERRATAS

instituto de urbanística
de la universidad de valladolid



UNIVERSIDAD DE VALLADOLID
SECRETARIADO DE PUBLICACIONES

En el artículo de Joaquín Sabaté Bel "El patrimonio de la forma del territorio como criterio de ordenación", en la página 238, se hace referencia a unos gráficos que, por error, no han sido impresos junto con dicho texto, por lo que se reproducen en esta fe de erratas.

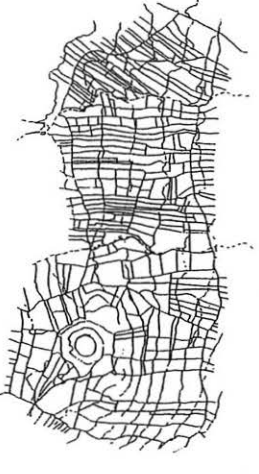
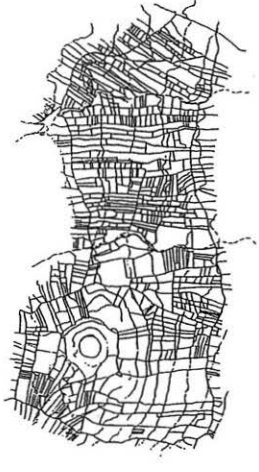
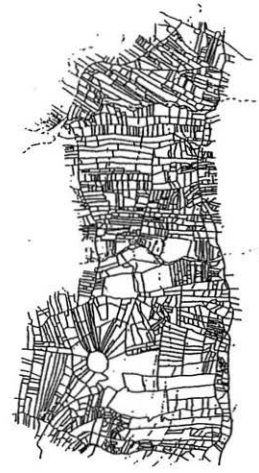
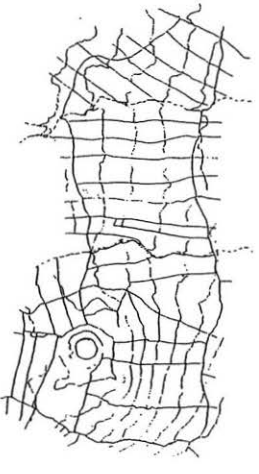
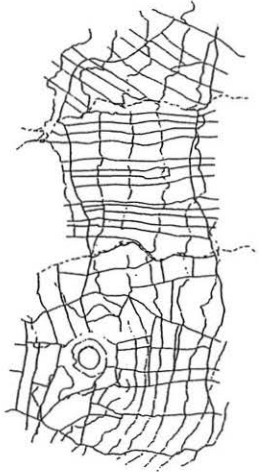
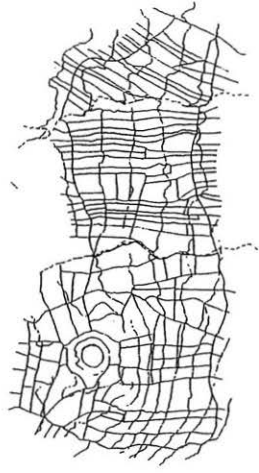




TACORONTE
Estado actual jerarquizado
P. 11

PLAN INSULAR

CABILLO INSULAR
TENEFEE

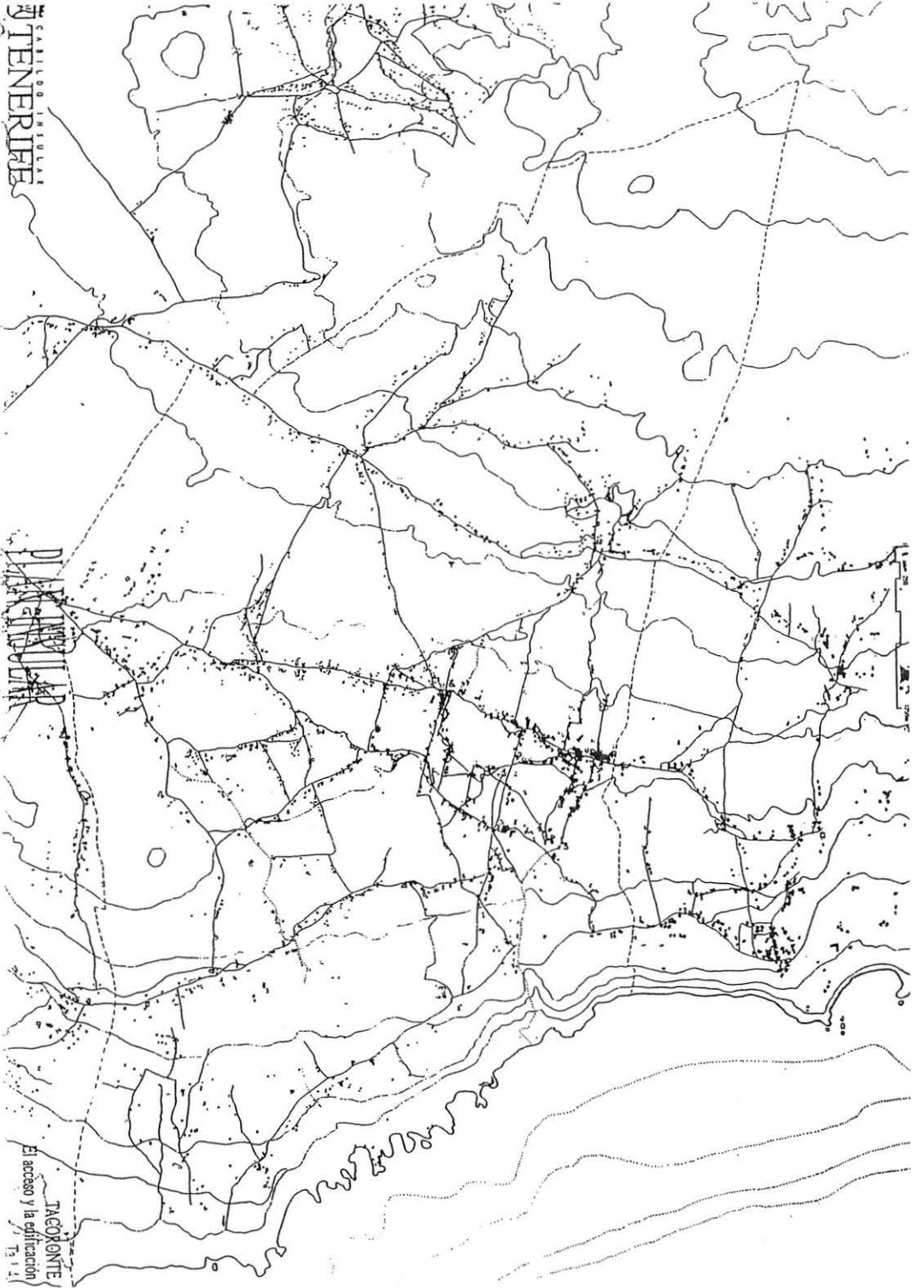


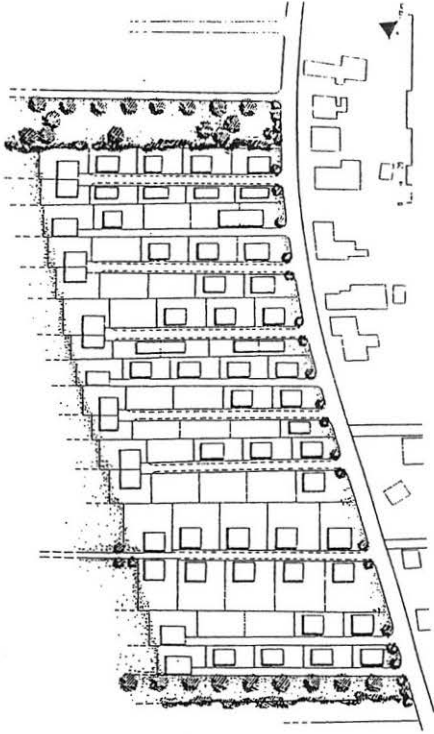
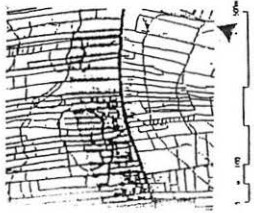
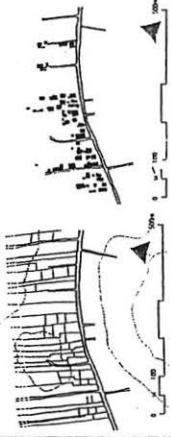
LATAJALVA
Hipótesis de evolución del parcelario

ISLA DE TENERIFE

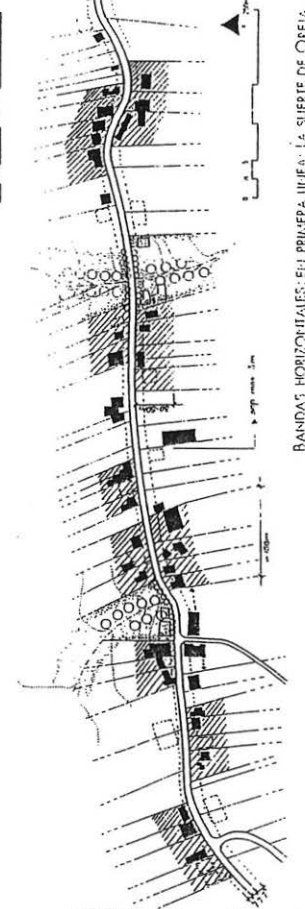
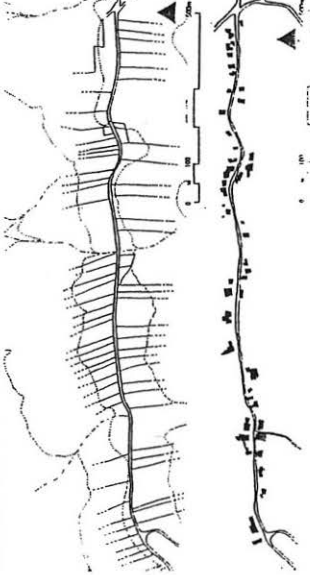
PLAN GENERAL

JACORONTE
El acceso y la edificación

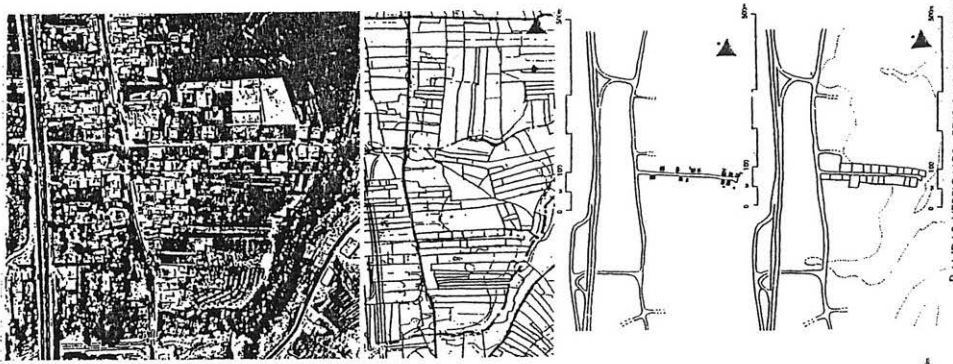
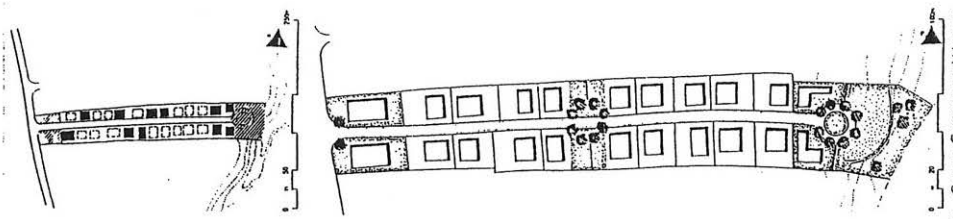




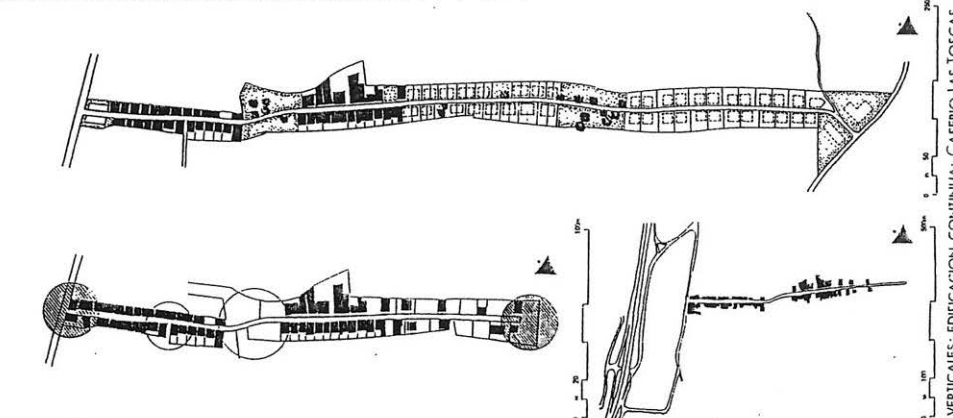
BANDAS HORIZONTALES: EN LINEAS SECUNDARIAS: MONTAÑA MADRUGA



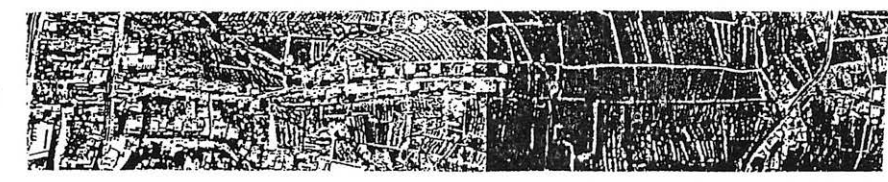
BANDAS HORIZONTALES: EN PRIMERA LINEA: LA SUERTIE DE OREJA



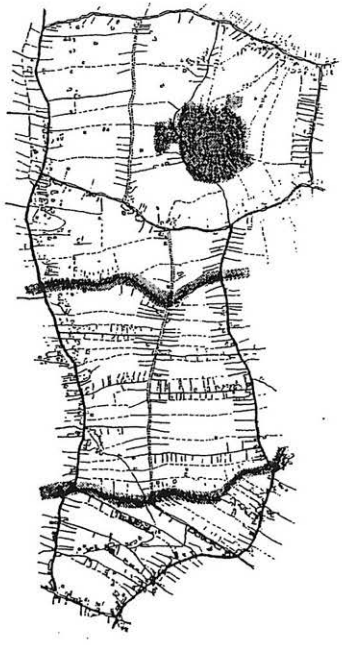
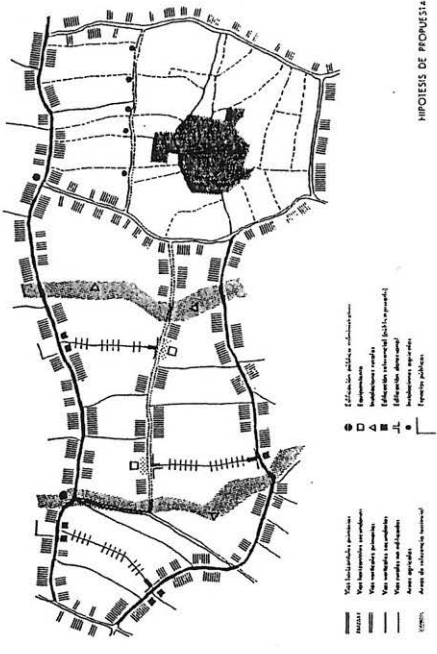
BANDAS VERTICALES; EDIFICACION CONTINUA; CASAS CIUDAD DE WAQUE



BANDAS VERTICALES; EDIFICACION CONTINUA; CASERIO LAS TOSCAS







SINTESIS MORFOLOGICA DEL ESTADO ACTUAL

